

SINTESI

Il presente Rapporto - Relazione di sintesi sugli interventi realizzati e sui risultati conseguiti nelle aree sottoutilizzate¹ - è parte dei documenti programmatici di natura finanziaria previsti dalla legge di riforma della Contabilità di Stato (L. 468/1978 art.15). Viene predisposto come complemento della Relazione Previsionale e Programmatica² e informa il Parlamento sulle tendenze economiche territoriali del Mezzogiorno e del Centro-Nord, sulle risorse destinate allo sviluppo, specie delle aree sottoutilizzate, e sull'attuazione dei principali strumenti di politica regionale.

Per il Mezzogiorno, il Rapporto 2006 documenta il positivo riavvio dello sviluppo a conclusione della fase di rallentamento produttivo, particolarmente critica nell'area, attraversata fra il 2002 e il 2005, ma anche il permanere di situazioni di disagio sociale o di insicurezza, nonché la insufficiente disponibilità e qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese. Esso riferisce sull'attuazione dei programmi della politica regionale comunitaria e nazionale in corso e sulla nuova programmazione 2007-2013, che potrà avvalersi di un quadro di regole innovato e dei progressi conseguiti in termini di miglioramento dell'azione amministrativa e di rapporti di cooperazione istituzionale.

Il quadro economico e sociale

Nel 2006 la ripresa dell'economia è diffusa in tutte le aree del Paese a chiusura di una lunga fase di stasi dello sviluppo. Nel Mezzogiorno essa è segnalata dal buon andamento dell'export e dal migliorato clima di fiducia dei consumatori e degli imprenditori. Nel Centro-Nord appaiono più elevate le dinamiche relative a occupazione ed esportazioni e migliore il clima di fiducia delle imprese anche il turismo mostra segnali di ripresa (cfr. Figura 1).

L'occupazione nel Mezzogiorno, dopo un triennio di stasi o leggera flessione, ha ripreso a crescere, anche se a ritmi inferiori a quelli del resto del Paese (cfr. Figura 2). Il tasso di occupazione ha raggiunto nel 2006 il 65 per cento nel Centro-Nord e il 46,6 per cento nel Mezzogiorno, permanendo quindi molto ampio il divario fra le ripartizioni (circa 18 punti) soprattutto in termini di genere: il tasso di occupazione femminile nel Mezzogiorno è ancora solo al 31,1 per cento a fronte del 55 per cento nel Centro-Nord. Il tasso di disoccupazione meridionale (12,2 per cento nel 2006), in continua diminuzione dal 2000, permane elevato, con un divario fra le due aree pari a 8 punti percentuali.

¹ Per "aree sottoutilizzate" si intende, tenuto conto delle disposizioni della legge finanziaria 2003 n.289/2002, l'insieme delle aree che, per le condizioni di ritardo economico e sociale o per l'utilizzo inadeguato delle proprie risorse, sono ritenute meritorie di interventi di sviluppo aggiuntivi rispetto a quelli ordinari, per mezzo di risorse comunitarie (e di cofinanziamento nazionale) e di risorse nazionali (cfr. art. 119, comma 5° della Costituzione). Per una descrizione del modo di identificazione di tali aree, precedentemente denominate "aree depresse", cfr. Sintesi e paragrafo III.1.2 del III Rapporto del DPS. Per una mappa di tali aree cfr. Appendice di questo Rapporto. Per gli aggregati territoriali destinatari delle politiche del prossimo ciclo di programmazione cfr. Sintesi note 16 e 17.

² Ai sensi dell'art. 51 della legge 24 novembre 2003, n. 326. A seguito del trasferimento del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, (D.l. 18/5/2006 n. 181 convertito con modificazioni da L. 17/7/2003 n.233), competente in materia di sviluppo territoriale, dal Ministero dell'Economia e delle Finanze al Ministero dello Sviluppo Economico, il Rapporto viene presentata da quest'ultimo.

Figura 1 - INDICATORI DEL CICLO CONGIUNTURALE, 2000-2006

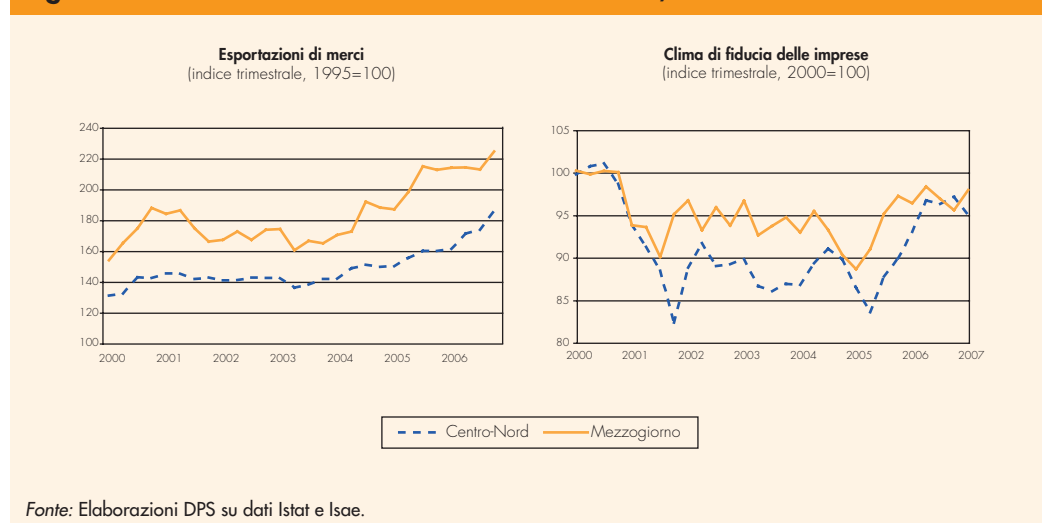
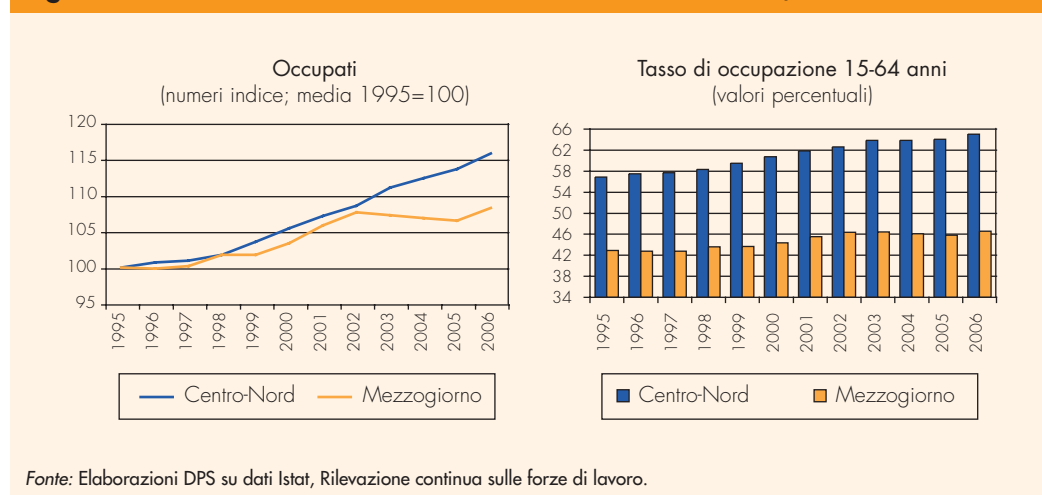


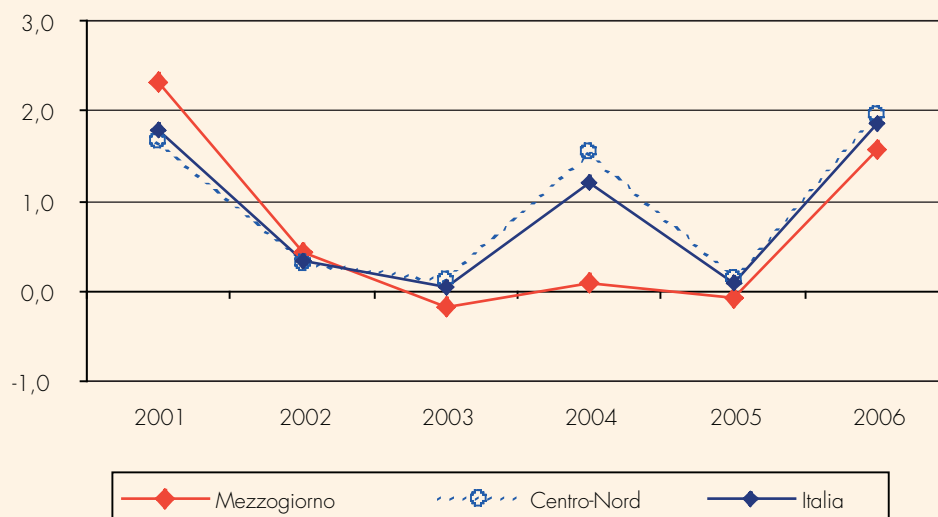
Figura 2 - OCCUPAZIONE NELLE RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE, 1995-2006



A sintesi di queste tendenze, il tasso di crescita del Pil italiano è stato pari a 1,9 per cento nel 2006, rispetto allo 0,6 per cento medio annuo del quinquennio 2001-2005. Anche per il Mezzogiorno la crescita, stimata su valori prossimi a quelli del Paese (1,6 per cento), segna un parziale recupero rispetto all'evoluzione molto modesta del quinquennio precedente (0,5 per cento medio annuo negli anni 2001-2005) (cfr. Figura 3).

A livello regionale, sempre nel periodo 2001-2005, si rilevano dinamiche differenziate nell'andamento del Pil. Nel Mezzogiorno, mentre la Sardegna ha conseguito risultati, nel complesso, positivi e superiori al dato medio nazionale (1,2 per cento a fronte dello 0,6 per cento medio annuo nel quinquennio), l'Abruzzo ha registrato una diminuzione (-0,4 per cento). Nel resto del Paese, al risultato particolarmente favorevole del Lazio (1,6 per cento) si contrappongono performance molto modeste di Piemonte, Emilia-Romagna e Liguria (intorno allo 0,1 per cento).

Figura 3 - PIL PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA, 2001-2006 (variazioni percentuali - valori concatenati)¹

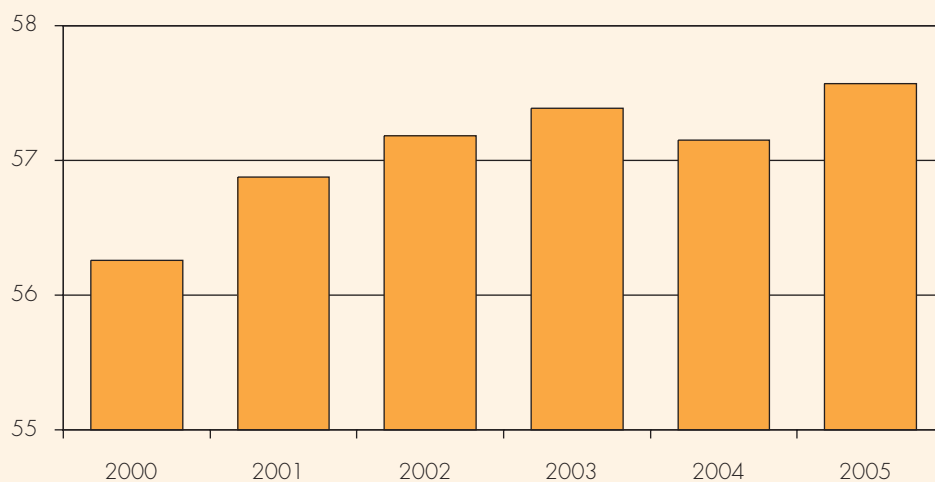


¹ I valori concatenati misurano, nel nuovo schema di contabilità nazionale, le dinamiche reali degli aggregati economici annuali. Il nuovo metodo degli indici a catena sostituisce il sistema a base fissa, utilizzato precedentemente (Cfr. in Appendice nota metodologica).

Fonte: Elaborazioni DPS su dati Istat, Conti economici territoriali, gennaio 2007.

In termini di Pil pro capite si è invece registrata una riduzione moderata del divario, peraltro tuttora molto ampio, tra Mezzogiorno e Centro-Nord: dal 2000 al 2005 il valore del Pil pro capite del Mezzogiorno rapportato a quello del Centro-Nord si è innalzato dal 56,3 al 57,6 per cento (cfr. Figura 4). Su tale andamento ha però inciso la dinamica dei flussi migratori, diretti prevalentemente verso il Centro-Nord.

Figura 4 - QUOTA DEL PIL PRO CAPITE DEL MEZZOGIORNO RISPETTO AL CENTRO-NORD, 2000-2005 (valori percentuali)



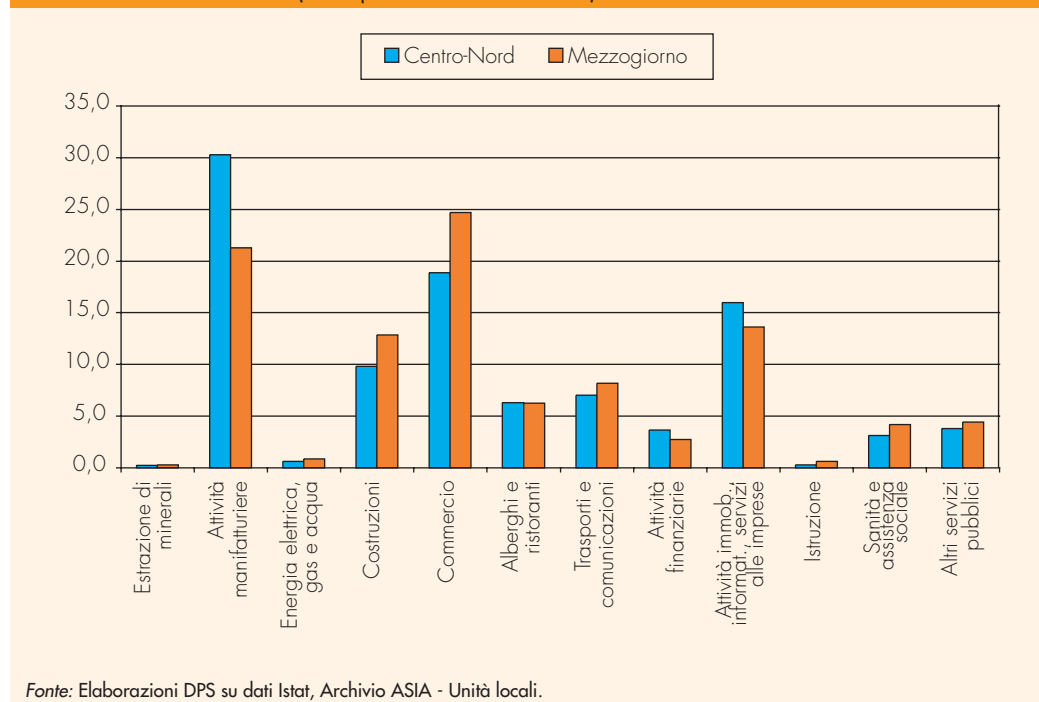
Fonte: Elaborazioni DPS su dati Istat.

La crescita del Mezzogiorno ha registrato una sostanziale stagnazione nel triennio 2003-2005 dovuta soprattutto alla flessione delle unità di lavoro (-0,6 per cento), in presenza di una dinamica del prodotto per occupato positiva, ma contenuta (0,5 per cento). Nel Centro-Nord, dove comunque la crescita è stata assai moderata con anni di stasi, il Pil è stato sorretto, nello stesso periodo, da una dinamica occupazionale più favorevole (0,4 per cento) e da una sostanziale stazionarietà del prodotto per unità di lavoro (0,1 per cento).

Dal punto di vista settoriale, nel periodo 2001-2005 l'industria in senso stretto manifesta maggiori difficoltà nel Mezzogiorno (-1,5 per cento medio annuo in termini di valore aggiunto) con una flessione particolarmente intensa nel 2003 (-4,3 per cento) solo lievemente ridimensionatasi negli anni successivi. Andamento analogo, ma di minore intensità, si è riscontrato nel Centro-Nord dove il valore aggiunto dello stesso comparto è diminuito dello 0,9 per cento medio annuo. Anche la dinamica nei servizi nel Sud è risultata inferiore a quella registrata nel resto del Paese (0,6 contro 1,2 per cento medio annuo); risultati migliori si riscontrano in agricoltura e, soprattutto, nelle costruzioni (3,3 per cento).

Il sistema produttivo nazionale permane caratterizzato da una netta prevalenza di piccole e medie imprese, la cui incidenza è relativamente maggiore nel Mezzogiorno. Il Sud presenta una più elevata attività nel settore terziario e nelle costruzioni (quasi il 65 per cento degli addetti alle unità locali), il Centro-Nord nell'industria manifatturiera, dove opera oltre il 30 per cento degli addetti alle unità locali, e nei servizi alle imprese (cfr. Figura 5).

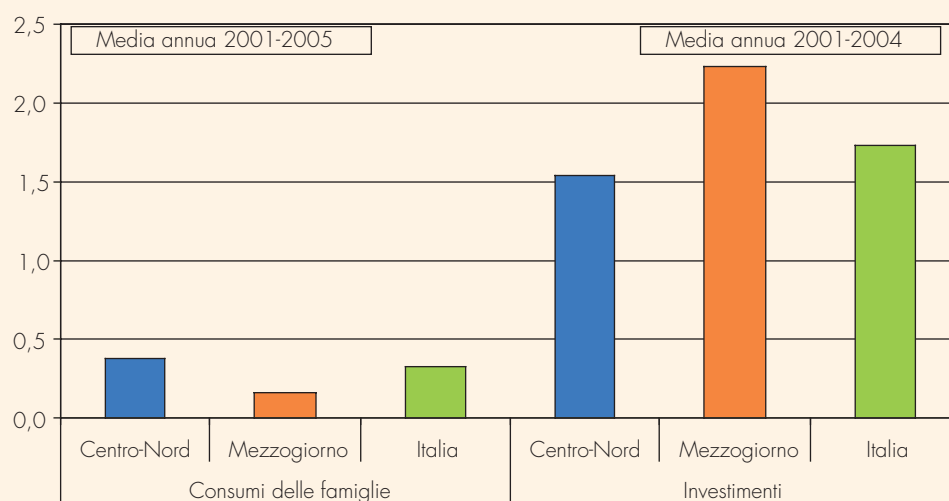
Figura 5 - DISTRIBUZIONE DEGLI ADDETTI ALLE UNITA' LOCALI PER SEZIONE DI ATTIVITA' ECONOMICA (valori percentuali - Anno 2004)



Dal punto di vista della domanda, la minore crescita del Mezzogiorno dipende dal progressivo indebolimento, pur con andamenti altalenanti, della componente dei consumi (0,2 per cento nel quinquennio 2001-2005, ma valori di nuovo negativi nel 2005), che rispecchia un clima di fiducia delle famiglie improntato al pessimismo dal 2002 e solo di recente in ripresa.

È positivo invece l'andamento degli investimenti fissi lordi, che hanno registrato nel Mezzogiorno un tasso di crescita medio annuo superiore a quello del Centro-Nord pari al 2,2 a fronte di 1,5 per cento nel quadriennio 2001-2004 (cfr. Figura 6).

Figura 6 - COMPONENTI DELLA DOMANDA, ANNI 2001-2005 (valori concatenati¹, variazioni percentuali, medie annue)



¹ I valori concatenati misurano, nel nuovo schema di contabilità nazionale, le dinamiche reali degli aggregati economici annuali. Il nuovo metodo degli indici a catena sostituisce il sistema a base fissa, utilizzato precedentemente (cfr. in Appendice Nota metodologica Sezione al).

Fonte: Elaborazione DPS su dati Istat, Conti economici territoriali, gennaio 2007. I dati relativi agli investimenti sono disponibili solo fino al 2004.

I tratti di debolezza presenti nell'economia del Mezzogiorno sono confermati anche in ambito sociale.

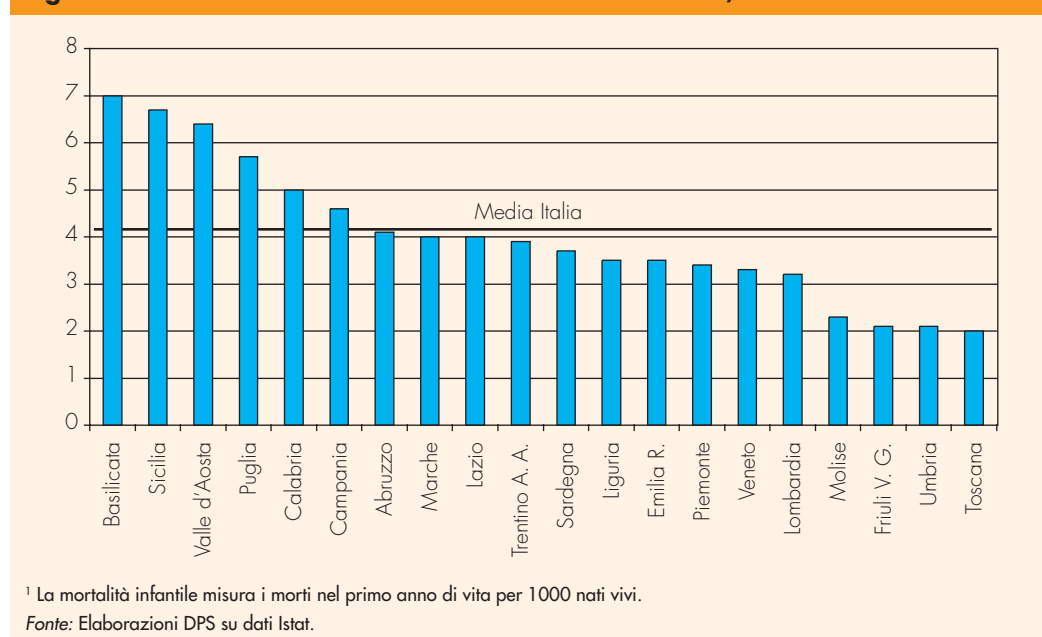
Permane, in tale area, una percentuale molto elevata di famiglie povere (24 per cento nel 2005) che si associa anche al basso tasso di occupazione. Nel 2005 si registrano peraltro lievi miglioramenti attinenti sia a un minor numero di nuclei familiari che rientrano nella definizione di famiglia povera, sia a una minore intensità della povertà stessa.

Le difficoltà dichiarate dalle famiglie del Mezzogiorno nell'affrontare le spese necessarie per fronteggiare situazioni di malattia, spese scolastiche o spese per il trasporto (più che doppie nel Mezzogiorno rispetto al resto del Paese) segnalano gravi carenze nell'offerta sul territorio di servizi essenziali e discriminazioni nell'accesso.

Nell'ambito dei servizi sanitari l'esistenza di importanti flussi di mobilità, che riguardano prevalentemente persone che dal Mezzogiorno si spostano per fruire di servizi di cura in altre aree, è segnale di inefficienza e inadeguatezza del servizio, che in alcune regioni si manifesta in termini sia di dotazione strutturale sia di percezione della qualità e affidabilità delle prestazioni.

Disparità territoriali sono presenti anche nello stato di salute dei cittadini. Mentre l'aspettativa di vita in Italia presenta valori piuttosto elevati alla nascita (77,8 anni per gli uomini e 83,7 per le donne), superiori ai valori medi dei paesi dell'area OCSE e senza differenze rilevanti tra macroaree, indicazioni preoccupanti di disparità derivano invece dall'esame dei dati di mortalità per alcune fasce di età. Il tasso di mortalità infantile per regione, ad esempio, mette in luce particolari criticità nel Mezzogiorno dove cinque regioni si collocano al di sopra della media Italia, con valori più che doppi rispetto ad alcune regioni del Centro-Nord (cfr. Figura 7).

Figura 7 - TASSO DI MORTALITÀ INFANTILE¹ PER REGIONE, ANNO 2002

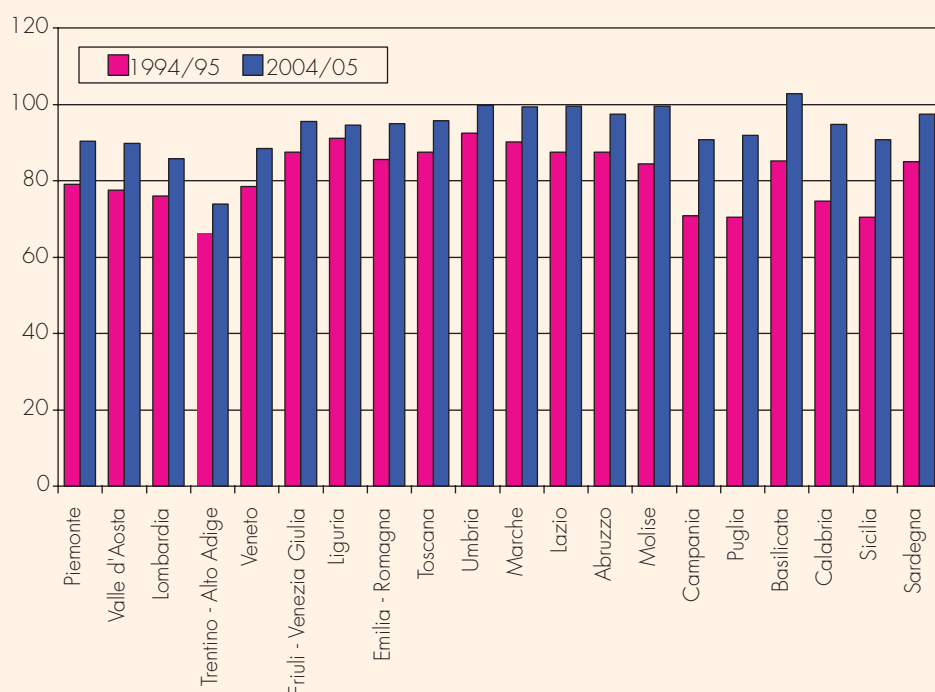


Le prospettive di sviluppo del Paese, e segnatamente delle aree dove la necessità di crescita è più elevata, sono fortemente condizionate dalla dotazione di capitale umano: conseguire competenze più elevate e più diffuse e capacità di apprendimento continuo nella popolazione, in linea con la strategia di Lisbona per il 2010, costituisce quindi una priorità.

A confronto con altri paesi avanzati, l'Italia presenta livelli di istruzione della popolazione ancora relativamente bassi, una dispersione scolastica nelle scuole superiori elevata e livelli di competenza degli studenti piuttosto modesti e non omogenei sul territorio. Anche se per il tasso di partecipazione nell'istruzione secondaria superiore negli ultimi 10 anni il divario tra le due

aree si è annullato, il tasso di scolarizzazione superiore dei giovani (in età 20-24 anni) - aumentato dal 58,5 per cento del 1995 al 73 per cento nel 2005 nella media del Paese - presenta ancora significativi divari tra le due aree territoriali (il valore è pari al 77 per cento nel Centro-Nord e al 68 per cento nel Sud) (cfr. Figura 8).

Figura 8 - TASSO DI PARTECIPAZIONE NELL'ISTRUZIONE SECONDARIA SUPERIORE: QUOTA DEGLI ISCRITTI SULLA POPOLAZIONE RESIDENTE NELLA CLASSE D'ETÀ 14-18 ANNI, CONFRONTO TRA ANNI SCOLASTICI 1994-1995 E 2004-2005

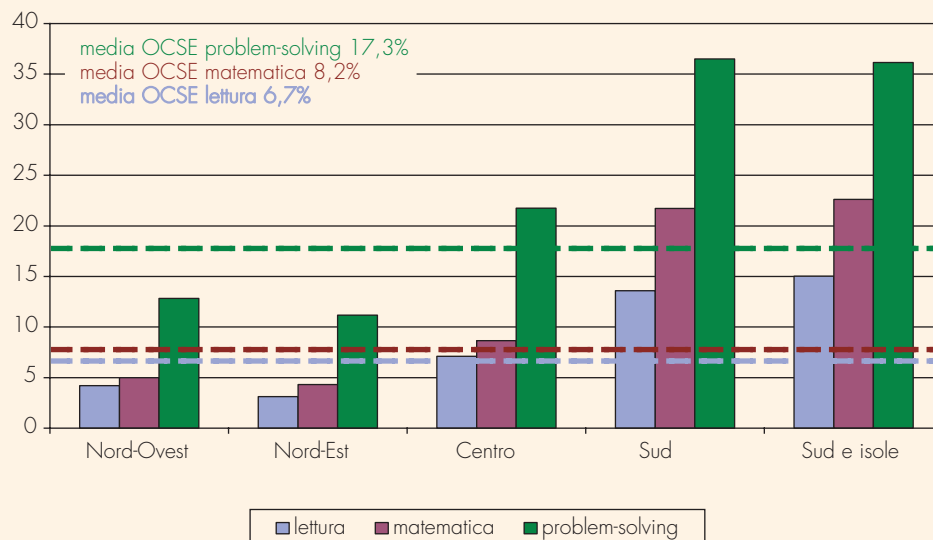


Fonte: Elaborazioni DPS su dati Istat.

Si rinvergono forti differenziazioni territoriali anche nella qualità delle competenze possedute dagli studenti quindicenni in lettura, matematica e problem-solving. Mentre la quota di studenti con competenze inferiori al livello minimo è, nelle regioni del Centro-Nord, in linea se non al di sotto a quella rilevata in media nei paesi OCSE, nelle regioni del Sud si raggiungono proporzioni allarmanti (cfr. Figura 9).

Nel 2005 si sono riacutizzate situazioni già critiche legate alla criminalità in talune aree del Mezzogiorno. Purtroppo, una diffusa percezione di insicurezza si va diffondendo anche nel Centro-Nord sia nelle grandi realtà urbane, sia in quelle di provincia, anche in contesti sino a poco tempo fa considerati tranquilli.

Figura 9 - PERCENTUALE DI STUDENTI 15-ENNI CON COMPETENZE IN MATEMATICA E IN LETTURA INFERIORI AL LIVELLO 1¹ PER MACRO-AREA, ANNO 2003



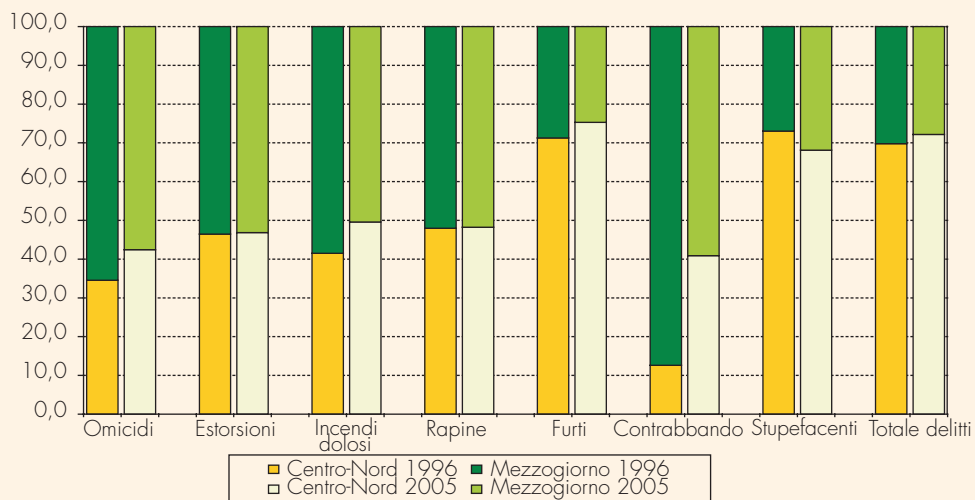
¹ Il livello 1 della scala OCSE include gli studenti che dimostrano di avere serie difficoltà ad affrontare con successo il tipo di compiti e di domande più elementari di Pisa.

Nota: Le competenze in scienze non sono riportate nel grafico per la non caratterizzazione di un dettaglio in livelli di competenza ma solo in punteggio per quest'ambito. Tuttavia, i punteggi medi ottenuti per macroarea confermano anche per le scienze lo scenario già descritto per le altre competenze.

Fonte: Elaborazioni DPS su dati OCSE-PISA.

Nel corso dell'ultimo decennio il peso della delittuosità si è, infatti, "avvicinato" tra le due aree, in ragione di un incremento della quota del Centro-Nord, sia sul totale dei delitti, sia su fenomenologie importanti dal punto di vista quantitativo (furti) o della gravità (omicidi, estorsioni denunciate, incendi dolosi, contrabbando) (cfr. Figura 10).

Figura 10 - DELITTUOSITA' PER MACROAREE, CONFRONTO 1996-2005 (composizione percentuale)



Fonte: Istat per il 1996; SDI per il 2005.

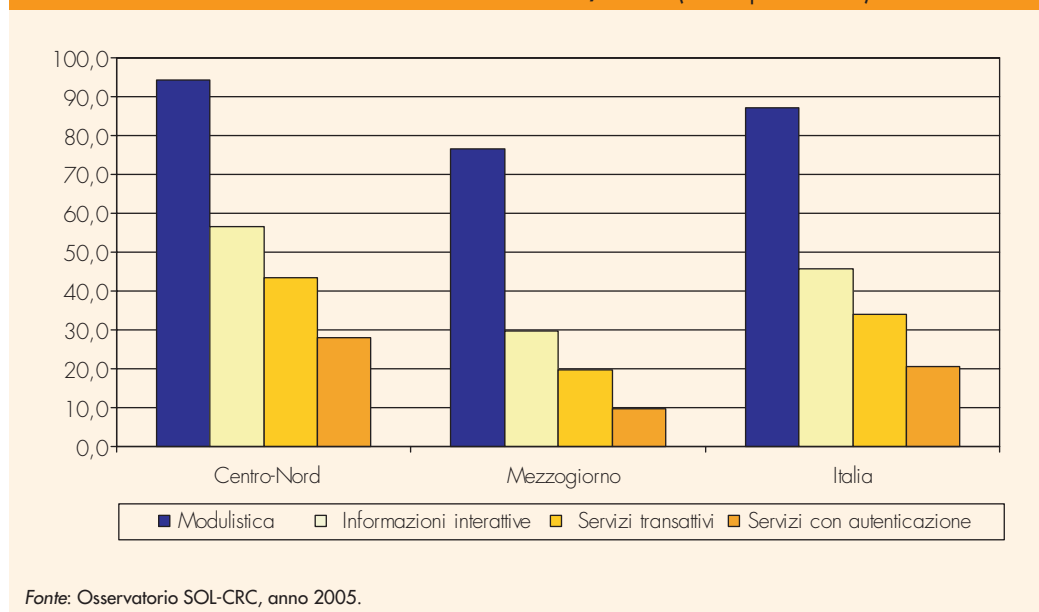
La situazione dei servizi a famiglie e imprese

L'attrattività e la competitività dei territori dipende in misura significativa, oltre che dalla dotazione infrastrutturale, dalla disponibilità e qualità dei servizi.

Nel settore dei trasporti, permangono le difficoltà del Mezzogiorno: alle carenze della dotazione infrastrutturale, si somma un ritardo costante nell'introduzione di tecnologie innovative per la produzione di servizi adeguati atti a garantire il livello di qualità e di accessibilità minimo fissato nelle "carte dei servizi". Il grado di soddisfazione degli utenti del servizio ferroviario è ancora insoddisfacente: ad esempio sulle componenti del servizio di lunga percorrenza, non più del 70 per cento dei clienti esprime un giudizio positivo.

La diffusione delle tecnologie legate all'informazione e alla comunicazione è invece migliorata considerevolmente dalla fine degli anni '90, ma resta da superare il ritardo rispetto all'integrazione tra servizi e applicazioni tecnologiche, alle prestazioni e capacità di connessione che consentono l'erogazione dei servizi telematici, alla capacità di queste tecnologie di migliorare i servizi fruiti e fruibili da cittadini e imprese. Nonostante il forte recupero del Mezzogiorno, il divario tra il Nord e il Sud è rimasto - salvo rare eccezioni - sostanzialmente inalterato (cfr. Figura 11).

Figura 11 - GRADO DI DIFFUSIONE DEI SERVIZI ON LINE DEI COMUNI CON PIÙ DI 10.000 ABITANTI PER MACROAREA, 2005 (valori percentuali)



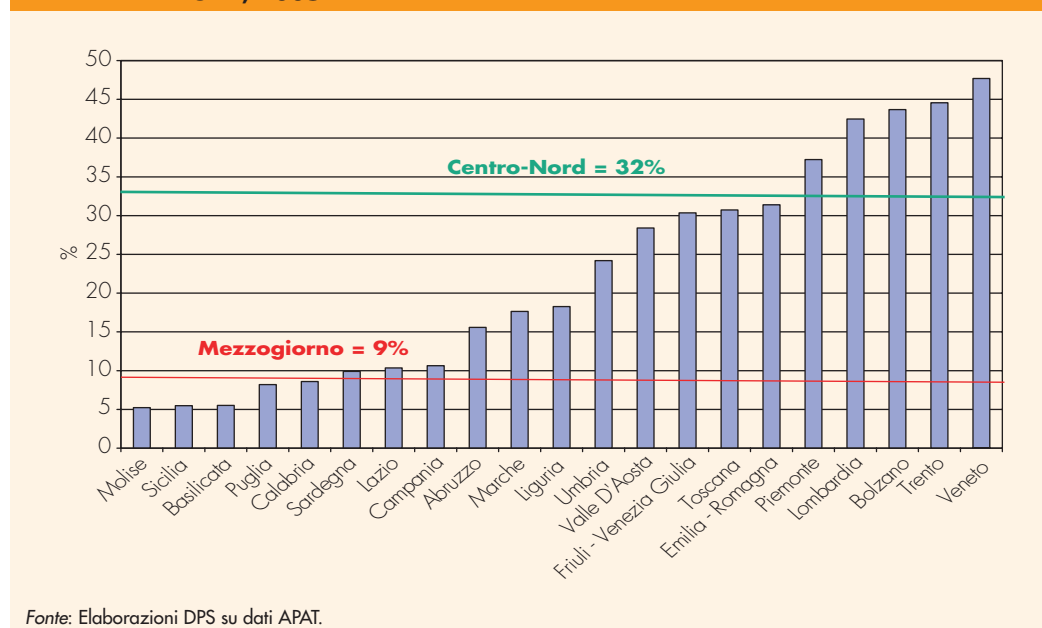
Le carenze strutturali di alcuni servizi essenziali, seppure affrontate negli anni passati con riforme, vengono colmate ancora lentamente.

La transizione al nuovo assetto previsto dalla riforma del settore idrico³ non risulta, ad oggi, completamente attuata: i dati sulla copertura del Servizio Idrico Integrato (SII) per ripartizione geografica evidenziano un'attuazione più avanzata nelle regioni

³ Legge "Galli" n. 36/1994.

centrali, seguite da quelle nord-orientali e da quelle del Sud (ad esclusione delle isole). Particolarmente critica è nel Mezzogiorno la questione della corretta gestione dei rifiuti: oltre alla carenza infrastrutturale dovuta anche a insufficienti investimenti pubblici⁴, il Mezzogiorno presenta, rispetto al Centro-Nord, un gap sia nella capacità di trattamento e recupero, sia nel grado di utilizzo degli impianti attivi. Nonostante sia stato fissato l'obiettivo del 35 per cento di raccolta differenziata al 2006⁵, nel 2005 il livello raggiunge - in Italia - il 24,3 per cento grazie principalmente alle regioni del Nord, mentre nel Mezzogiorno è pari solo all'8,7 per cento (cfr. Figura 12).

Figura 12 - PERCENTUALE DI RACCOLTA DIFFERENZIATA DEI RIFIUTI URBANI PRODOTTI, 2005



Nel settore dell'energia, il processo di decentramento⁶ risulta pressoché completo: le Regioni hanno, in grande maggioranza, emanato le leggi regionali e approvato i Piani Energetico-Ambientali Regionali. Tuttavia, l'efficacia del decentramento appare limitata dalla mancanza di un quadro di riferimento per una loro azione coordinata.

Il fabbisogno di energia elettrica in Italia è superiore alla produzione nazionale⁷, ma il Mezzogiorno, con un deficit pari al 4,5 per cento, presenta una situazione meno critica rispetto all'area centro-settentrionale del Paese, dove è pari al 18,8 per cento. La presenza di poche regioni principali esportatrici di energia elettrica e le tradizionali disparità nella copertura della rete di trasmissione nazionale deter-

⁴ In media annua 1999-2005 sono stati spesi nel Mezzogiorno circa 10 euro per ogni tonnellata di rifiuto prodotto a fronte di circa 29 euro nel Centro-Nord.

⁵ Stabilito nel D.Lgs. 22/1997.

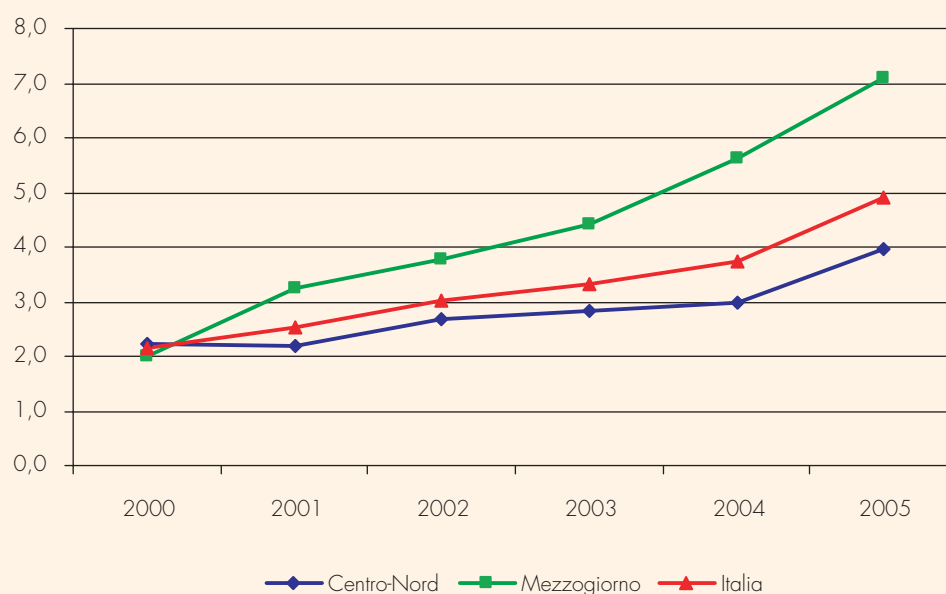
⁶ Con il D.Lgs. 112/1998 e la successiva riforma del Titolo V della Costituzione, le Regioni hanno acquisito la potestà legislativa concorrente nella materia dell'energia, nonché le competenze amministrative, da condividere in parte con gli Enti Locali.

⁷ Nel 2005 si è fatto ricorso alle importazioni per coprire circa il 15 per cento della energia richiesta.

minano squilibri regionali nel sistema elettrico e potenziali disservizi. Nonostante l'avanzamento del processo di liberalizzazione del mercato elettrico, restano elevate la concentrazione dell'offerta e le difficoltà di approvvigionamento al mercato libero da parte dei clienti idonei⁸, soprattutto nel Mezzogiorno, che si traducono in livelli mediamente elevati dei prezzi dell'elettricità.

Si assiste a una graduale crescita delle fonti rinnovabili⁹, che costituiscono circa il 24,5 per cento della capacità di generazione elettrica totale¹⁰. Nel periodo 2000-2005, la potenza installata delle fonti rinnovabili nel Mezzogiorno è passata dal 13,8 al 17,7 per cento della potenza totale installata nell'area, e sebbene nel complesso rimanga al di sotto della quota osservata nel Centro-Nord (27,5 per cento), al netto dell'idroelettrico le Regioni meridionali hanno acquisito una posizione di vantaggio (cfr. Figura 13).

Figura 13 - QUOTA DI POTENZA EFFICIENTE LORDA DELLE FONTI RINNOVABILI (ESCLUSO IDROELETTRICO) PER MACROAREE REGIONALI¹, 2000-2005
(valori percentuali)



¹ MW di potenza efficiente lorda delle fonti rinnovabili (eolico, fotovoltaico, geotermia, biomasse e rifiuti) su MW di potenza efficiente lorda totale (per cento).

Fonte: Elaborazioni DPS su dati Terna - Rete Elettrica Nazionale S.p.A.

Nonostante questo sviluppo, sostenuto da schemi di incentivazione nazionale e da finanziamenti pubblici in conto capitale, nel 2005 la produzione lorda di energia elettrica da fonti rinnovabili, trainata dalla produzione idroelettrica, era pari

⁸ Un cliente idoneo è l'utente che, consumando più di 100.000 kWh annui, può stipulare contratti di fornitura con qualsiasi produttore, distributore o grossista, sia in Italia che all'estero, nel cosiddetto mercato libero.

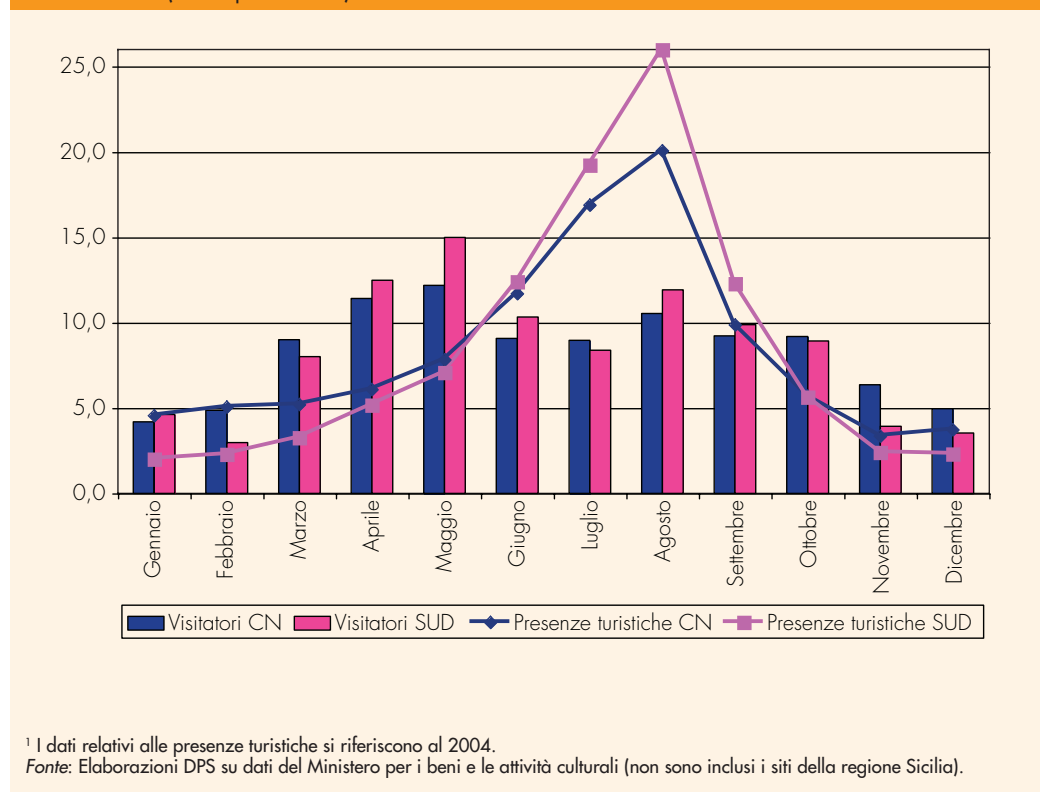
⁹ In base al D.Lgs. n. 387/2003 di attuazione della Direttiva 2001/77/CE, sono considerate fonti rinnovabili le fonti eolica, solare, geotermica, del moto ondoso, maremotrice, idraulica, biomasse (inclusa la parte biodegradabile dei rifiuti urbani e industriali), gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas.

¹⁰ I dati fanno riferimento alla potenza efficiente lorda: massima potenza elettrica possibile in condizioni ottimali e di piena efficienza degli impianti.

al 14,1 per cento del consumo interno lordo di energia elettrica, ancora lontana dall'obiettivo del 25 per cento al 2010 stabilito dalla normativa europea (Direttiva 2001/77/CE).

La fruizione del patrimonio culturale segnala, ancora nel 2005, una forte polarizzazione della domanda in relativamente pochi siti archeologici e museali. Nel Mezzogiorno, in particolare, questa polarizzazione è associata a una ampia sottoutilizzazione del patrimonio esistente, a una più bassa propensione alla spesa per acquisto di servizi e a una più elevata stagionalità. Il legame tra visite al patrimonio culturale e andamento delle presenze turistiche è evidente in tutte le aree del Paese, ma grande importanza assume anche la domanda culturale dei residenti (cfr. Figura 14).

Figura 14 - CONCENTRAZIONE DEI FLUSSI DEI VISITATORI DEL PATRIMONIO CULTURALE E DELLE PRESENZE TURISTICHE¹ PER MESE E MACROAREA, ANNO 2005
(valori percentuali)



L'elevata stagionalità delle presenze turistiche costituisce un forte limite al dispiegarsi dei benefici economici potenzialmente generati dal settore a livello territoriale, ed è ovviamente riconducibile alla forte connotazione balneare dell'offerta di servizi turistici ricettivi e complementari. Al non equilibrato e scarsamente integrato sviluppo dell'offerta turistica può anche essere imputata la progressiva perdita di capacità di attrazione del Paese. Nonostante, le forti pressioni competitive sui mercati internazionali, il settore turistico conferma però il suo peso di rilievo sulla struttura economica italiana. Nel 2005 la spesa turistica totale ha attivato un valore aggiunto corrispondente al 4,9 per cento di quello nazionale, con una

occupazione totale di circa 2,3 milioni di addetti (di cui 1,6 milioni occupati direttamente nel settore). Un indubbio effetto di traino della domanda è stato svolto dal turismo, in particolare degli stranieri, nelle città di interesse storico artistico, ma questa positiva dinamica non ha avvantaggiato il Mezzogiorno quanto avrebbe potuto. Se in tutte le regioni del Sud sono complessivamente aumentati gli effetti in termini di valore aggiunto generato dalla spesa turistica, non si è sostanzialmente modificata la capacità di trattenere sul territorio i benefici economici; questo a causa di una struttura di offerta di servizi piuttosto debole e scarsamente articolata rispetto a quanto richiesto dalla domanda sia internazionale che nazionale.

La politica regionale

La necessità di modificare in modo permanente le condizioni sociali, ambientali e produttive delle aree sottoutilizzate del Paese ha dato luogo a una sempre maggiore attenzione all'integrazione fra politica regionale ed economica. La politica regionale, diretta a rimuovere gli squilibri economici e sociali, sta attuando un programma di investimenti in infrastrutture materiali e immateriali e di miglioramento della produzione di beni pubblici, volto a migliorare il livello di vita dei cittadini delle aree arretrate e a determinare nei territori condizioni attrattive tali da aumentarne la competitività. La politica ordinaria, diretta indistintamente a tutte le aree del Paese, è orientata a promuovere la crescita e l'equità sociale attraverso il mantenimento della sostenibilità finanziaria e l'adozione di politiche tese a migliorare la qualità del capitale umano, favorire l'innovazione del sistema produttivo e l'apertura al mercato - in particolare in alcuni comparti dei servizi - e a ridurre la dipendenza energetica. La politica regionale si avvale di risorse pubbliche aggiuntive rispetto a quelle ordinarie, destinate a finanziare specifici strumenti di intervento.

a. Le risorse finanziarie

Il volume di spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione per lo sviluppo del Mezzogiorno è passato da una media di 18,9 miliardi di euro nel periodo 1998-2001 a una di 21,3 miliardi nel triennio 2002-2005; per il 2006 si stima una sostanziale stazionarietà dei livelli (cfr. Figura 4).

La quota della spesa in conto capitale dell'area sul totale nazionale nel 2006 si colloca a circa il 36,3 per cento, valore in crescita rispetto all'anno precedente, ma ancora inferiore agli obiettivi indicati negli ultimi Documenti di Programmazione Economico-Finanziaria (42 per cento circa nel prossimo quadriennio). Risulta invece in linea con le indicazioni programmatiche l'incidenza complessiva della spesa sul Pil nazionale (4,2 per cento).

Nel complesso negli ultimi anni la spesa in conto capitale della PA nel Mezzogiorno è rimasta pressoché stazionaria e al di sotto del livello necessario a imprimere un effettivo impulso allo sviluppo¹¹. La componente ordinaria nel periodo

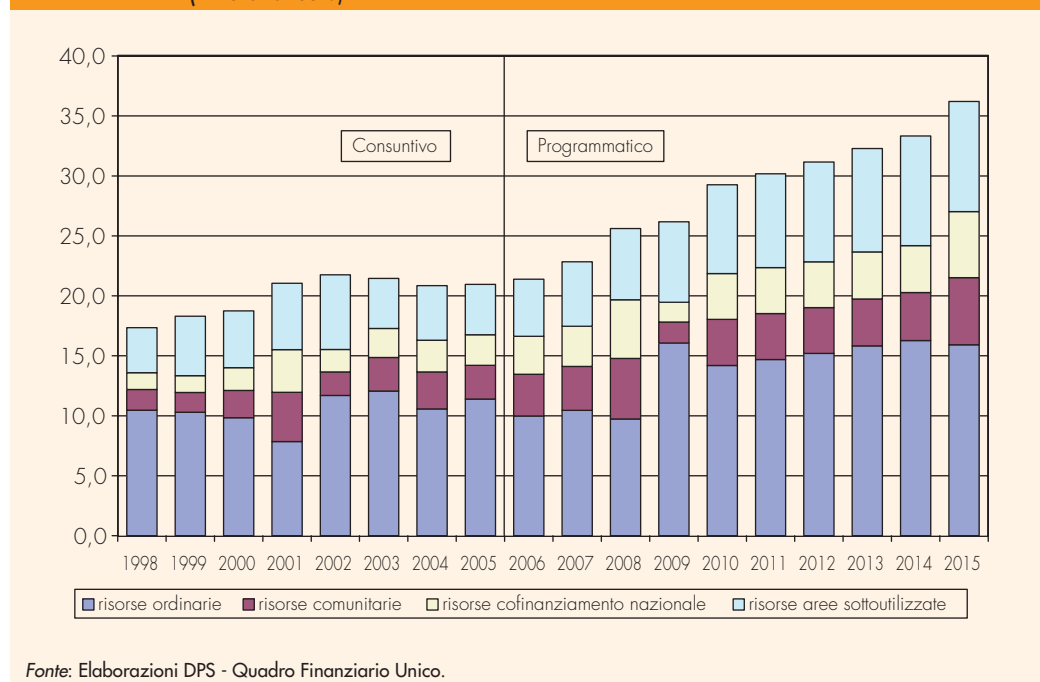
¹¹ Tale tendenza è stata oggetto di analisi nel Rapporto DPS 2005 e nel DSPN - Documento Strategico Preliminare Nazionale, disponibili sul sito www.dps.tesoro.it.

2000-2006 è stata pari mediamente a circa 10,5 miliardi di euro, con una riduzione avvenuta dal 2004 a causa delle difficoltà delle imprese pubbliche (Ferrovie, GRTN, tra le altre) a garantire, come richiesto dalla normativa, un flusso di spesa in conto capitale nel Mezzogiorno pari al 30 per cento del totale. Un ammontare di spesa sostanzialmente analogo spetta alla componente aggiuntiva (FAS e Fondi strutturali con cofinanziamento), che rappresenta il 23,5 per cento della spesa in conto capitale nazionale.

La spesa in conto capitale, sebbene ancora insufficiente rispetto agli obiettivi di crescita dell'area meridionale, si sta tuttavia orientando verso maggiori investimenti pubblici e minori trasferimenti alle imprese, come previsto esplicitamente dagli obiettivi di *policy* stabiliti negli ultimi anni e confermati per il nuovo periodo di programmazione. L'osservazione della quota di investimenti pubblici sul totale della spesa effettuata mostra che l'obiettivo è attualmente in parte conseguito: la quota di investimenti sul complesso della spesa in conto capitale della PA nel Mezzogiorno è passata infatti dal 50,7 per cento nel 2003 al 56,7 per cento del 2005.

Nei prossimi anni - secondo le indicazioni programmatiche del DPEF 2007-2011 e in base alle assegnazioni di bilancio effettuate con la legge finanziaria 2007 - accanto alla componente ordinaria, prevista in aumento nel rispetto del principio di addizionalità, il volume di risorse aggiuntive dei Fondi strutturali (e relativo cofinanziamento) provenienti sia dal ciclo 2000-2006 sia da quello 2007-2013, e del FAS potrà dar luogo, se i piani di investimento saranno rispettati dai numerosi centri di responsabilità, a una progressiva espansione della spesa dagli attuali 21,4 miliardi a oltre 36 miliardi nel 2015 (cfr. Figura 15).

Figura 15 - SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE NEL MEZZOGIORNO
(miliardi di euro)

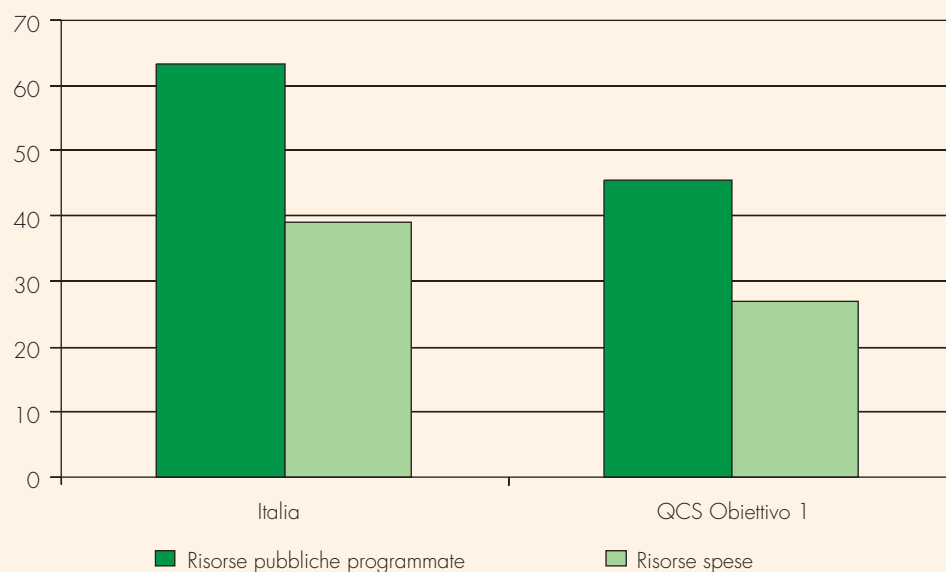


Tale incremento fa leva sia sul sistema di regole, anche premiali, introdotte negli anni passati per la programmazione della politica regionale comunitaria e nazionale, sia sui progressi conseguiti in termini di modernizzazione amministrativa e di determinazione delle scelte degli attori di *policy* e dei responsabili delle realizzazioni degli interventi. L'impegno volto a mettere in atto una efficace spesa per investimenti coinvolge numerosi soggetti e necessita di un intenso coordinamento istituzionale fra i diversi livelli di governo. Nel Mezzogiorno, infatti, pur essendo presente un'elevata quota di investimento da parte delle Amministrazioni centrali, a conferma dell'importante ruolo di queste ultime nelle politiche per il riequilibrio economico e sociale, le Amministrazioni territoriali gestiscono il 53 per cento della spesa. A livello regionale si riscontrano però ancora difficoltà a procedere con avanzamenti significativi nella realizzazione degli interventi inclusi nei programmi dei Fondi strutturali e negli Accordi di programma quadro.

b. Gli strumenti per lo sviluppo

Per i programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali nel ciclo 2000-2006 per le Regioni dell'Obiettivo 1 e per le aree del Centro-Nord, si dovranno completare entro la fine del 2008 circa il 40 per cento degli interventi, pari a oltre 20 miliardi di euro (cfr. Figura 16).

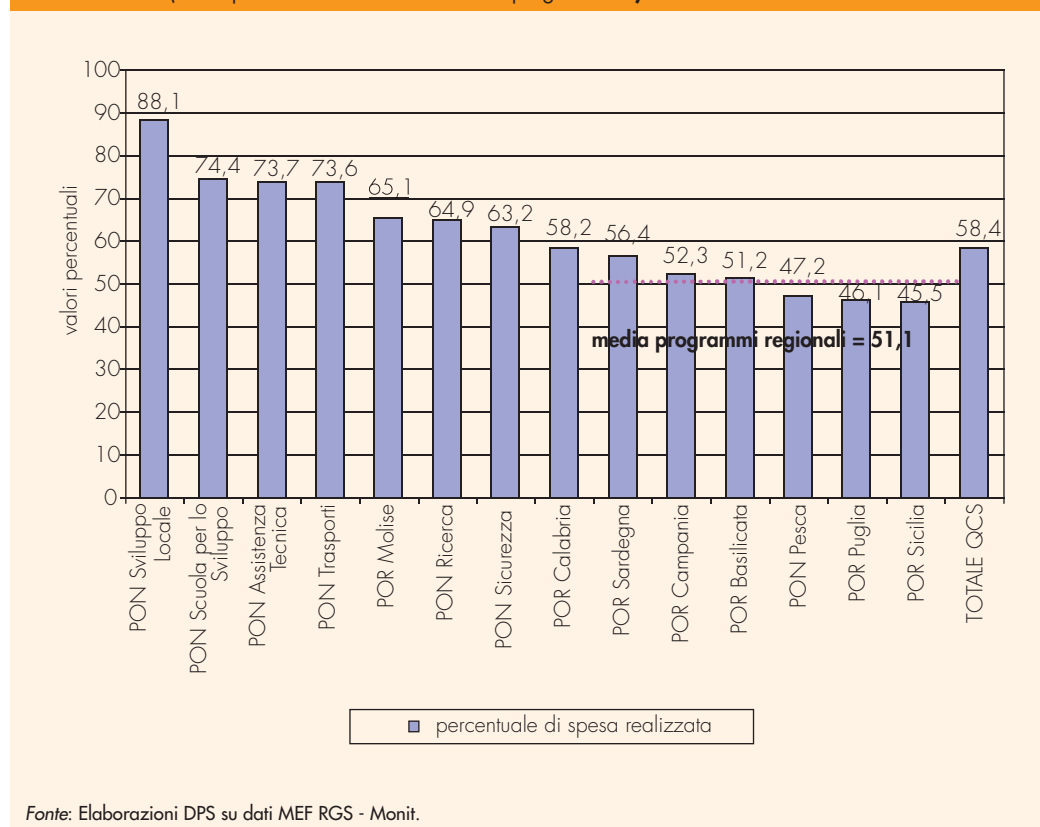
Figura 16 - RISORSE PUBBLICHE PROGRAMMATE PER PROGRAMMI COFINANZIATI DAI FONDI STRUTTURALI COMUNITARI 2000-2006 E RISORSE SPESE¹
(miliardi di euro, dati al 31.10.2006)



¹ Le variabili corrispondono al costo pubblico e ai pagamenti.
Fonte: Elaborazioni DPS su dati RGS - Monit.

Nelle aree dell'Obiettivo 1 le risorse ancora da spendere sono nel complesso superiori a 18,5 miliardi di euro. Per molti programmi operativi lo scostamento fra spesa realizzata e da realizzare indica che il panorama di realizzazione delle opere è oggi solo parziale (cfr. Figura 17).

Figura 17 - QUADRO COMUNITARIO DI SOSTEGNO 2000-2006 OBIETTIVO 1 - STATO DI AVANZAMENTO DELLA SPESA AL 31.10.2006, PER PROGRAMMA
(valori percentuali sul totale di risorse programmate)

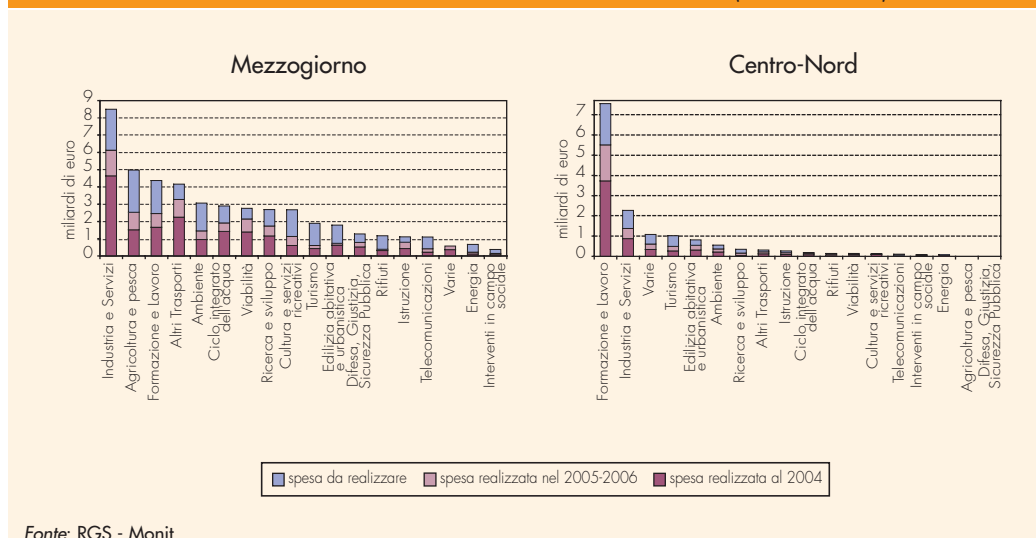


Fonte: Elaborazioni DPS su dati MEF RGS - Monit.

Gli ambiti settoriali che maggiormente beneficiano di questo programma di investimenti sono diversi nelle due aree del Paese (cfr. Figura 18).

Nel Centro-Nord, rispetto a un volume di risorse programmate pari a 15 miliardi di euro, oltre la metà è diretta al settore lavoro e formazione, il 15 per cento al settore industria e servizi seguito da turismo, edilizia urbana e ambiente. Nel Mezzogiorno, dove la disponibilità è di oltre 46 miliardi, le risorse sono concentrate su investimenti in infrastrutture ambientali (23 per cento) e di trasporto (23 per cento), e sull'ambito di sostegno e rafforzamento del settore produttivo industriale che assorbe circa il 18 per cento del totale.

La spesa realizzata al 2006 è pari a circa 25,4 miliardi nel Mezzogiorno e circa 10 miliardi nel Centro-Nord. Nel Mezzogiorno il 22 per cento delle risorse spese riguarda il settore industria e servizi, seguito dal settore viabilità e trasporti con il 13,4 per cento. Nel Centro-Nord quasi il 55 per cento della spesa è stato effettuato nel settore formazione e lavoro e circa il 14 per cento nel settore industria e servizi. Disponibilità

Figura 18 - FONDI STRUTTURALI - SPESA TOTALE PROGRAMMATA REALIZZATA E DA REALIZZARE AL 31.10.2006 PER SETTORE (miliardi di euro)

Fonte: RGS - Monit.

ingenti di risorse programmate ancora non spese nel Mezzogiorno si rilevano nei settori agricoltura e pesca, industria e servizi, formazione e lavoro, ambiente e cultura; nel Centro-Nord nei settori formazione e lavoro, industria e servizi.

Gli interventi finanziati con risorse nazionali aggiuntive del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS) attengono alla titolarità di Regioni e Amministrazioni centrali.

Gli investimenti, finanziati dal FAS, di pertinenza delle Regioni sono definiti nell'ambito di Accordi di Programma Quadro (APQ)¹². La spesa realizzata dalle Regioni a partire dal 2000 è pari a circa 2,5 miliardi di euro di cui poco più del 70 per cento, nel Mezzogiorno. Rispetto alle risorse FAS assegnate, la percentuale di spesa realizzata è ancora modesta (23,3 per cento)¹³. Nel complesso degli interventi inclusi negli Accordi di Programma Quadro e quindi, considerando anche le altre fonti di finanziamento (risorse ordinarie stanziare nei bilanci statali e regionali e di Enti pubblici, risorse aggiuntive comunitarie e risorse di privati), la percentuale di realizzazione raggiunge il 30,8 per cento.

Nel valutare la percentuale di realizzazione di questo strumento, anche confrontandolo con lo stato di avanzamento, sopra menzionato, delle risorse comunitarie, è opportuno tenere conto che il regime regolatorio vigente¹⁴ induce ad attrarre nei programmi dei Fondi strutturali la progettazione di più rapida realizzazione e spesa, ancorché ma-

¹² L'APQ è lo strumento di natura negoziale attraverso il quale, ai sensi della legge 662/96, si attuano le Intese istituzionali di programma. Attraverso la stipula degli APQ, infatti, le Regioni, le Amministrazioni Centrali ed altri soggetti pubblici e privati attuano le strategie di interesse comune individuando singoli interventi ai quali destinare le risorse. L'APQ, infine, rappresenta anche lo strumento ordinario per la programmazione delle risorse del Fondo per le Aree Sottoutilizzate assegnate alle Intese.

¹³ Si tratta del costo realizzato al 31.12.2006 su risorse FAS degli interventi in APQ stipulati sino al 31.12.2005, escludendo gli APQ stipulati nel corso dell'ultimo anno, i quali includono interventi per lo più in fase progettuale.

¹⁴ Si fa riferimento in questo caso alla cd. "regola n+2" che sovrintende all'esecuzione del bilancio comunitario e che prevede, su tutti i programmi cofinanziati dai Fondi strutturali, il disimpegno automatico dei fondi non spesi entro le due annualità successive a quella di riferimento e per cui è iscritto il relativo impegno sul bilancio comunitario.

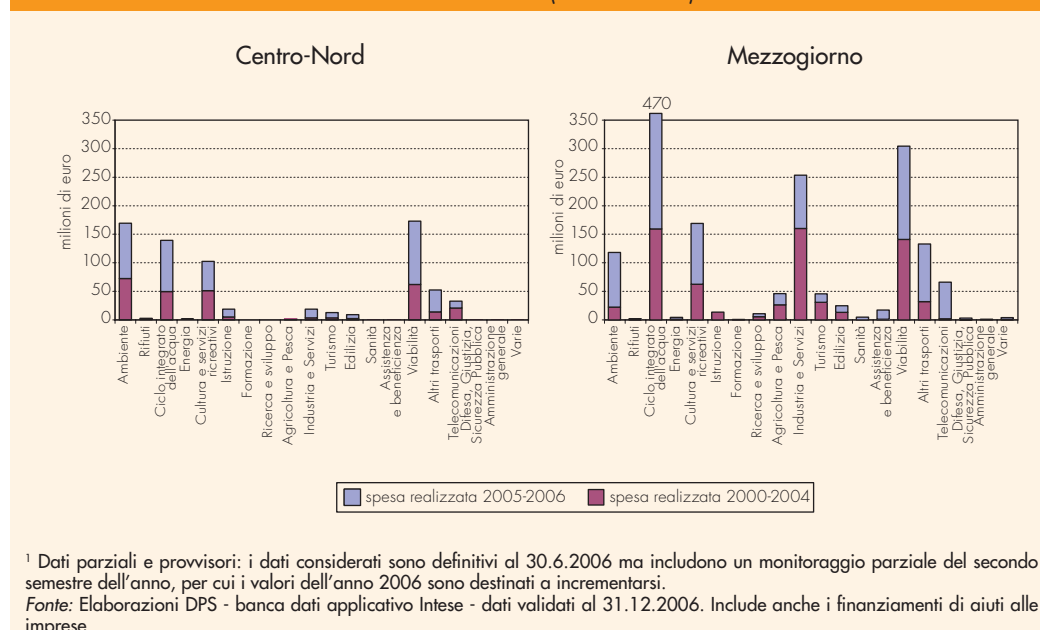
turata dal punto di vista programmatico in percorsi di identificazione paralleli (anche ordinari) e originariamente coperta da altre fonti di finanziamento, qualora essa però risulti pienamente coerente nelle funzioni e nelle caratteristiche di qualità con quanto previsto dai programmi comunitari. Sebbene nel periodo considerato siano entrate a regime anche per la programmazione in APQ regole di tempistica predeterminata di impegni e spesa, in precedenza caratterizzanti esclusivamente l'intervento dei Fondi strutturali, va richiamata la circostanza che la diversa natura degli strumenti operativi finanziati da risorse comunitarie¹⁵ non rende strettamente comparabile la performance di spesa delle due fonti finanziarie di riferimento (FS e FAS) della politica regionale.

Inoltre per la realizzazione di infrastrutture, che costituiscono l'intervento prevalente degli APQ, sono necessari tempi tecnici e procedurali previsti dalla normativa sulle opere pubbliche, sui quali la strumentazione messa in atto dagli Accordi non può incidere.

In prospettiva il volume delle risorse immesse nel sistema produttivo grazie alla maggiore tempestività della programmazione (al 2006 risulta programmato l'80 per cento dei finanziamenti previsti in APQ) ed effettivamente attivate (grazie al perfezionamento degli impegni) dovrebbe generare un corrispondente decollo della spesa.

I settori a maggiore concentrazione di spesa sono viabilità e trasporti (circa il 26 per cento delle risorse spese), ciclo integrato dell'acqua (circa il 25 per cento del totale) in particolare nel Mezzogiorno, ambiente e cultura (circa l'11 per cento ciascuno). Nel Mezzogiorno ha una peso assai maggiore che nel Centro-Nord (circa il 15 per cento) la spesa per il settore industria e servizi di cui circa la metà è costituita da aiuti alle imprese (cfr. Figura 19).

Figura 19 - FAS: SPESA REALIZZATA IN ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO PER SETTORE AL 30.12.2006¹ (milioni di euro)



¹⁵ I programmi dei fondi strutturali comunitari finanziano tipologie di interventi e tipologie di policy e non direttamente interventi specifici e predeterminati, come invece accade per la maggior parte degli strumenti nazionali in particolare per gli APQ.

Il Fondo Aree Sottoutilizzate finanzia, inoltre, investimenti delle Amministrazioni Centrali, in particolare destinati alla ricerca e innovazione, e strumenti di agevolazione. Questi ultimi¹⁶ rappresentano in media il 50,6 per cento del totale delle erogazioni effettuate tra il 2002 e il 2005 per incentivi.

Pur ridimensionati sia nelle assegnazioni programmatiche di risorse sia nella spesa, gli incentivi al sistema produttivo permangono un utile strumento a complemento di una strategia di politica regionale indirizzata prevalentemente ad intervenire sul contesto nel quale si attuano gli investimenti privati. Al fine di renderne più efficace l'impiego, il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 ne prevede una razionalizzazione complessiva basata sul coordinamento fra i diversi livelli di Governo e volta a evitare situazioni di spiazzamento e concorrenza tra territori e misure di agevolazione.

La riforma del sistema degli incentivi varata con la legge finanziaria per il 2005 e successivamente con la legge 80/2005, costituisce un primo passo in questa direzione. Promuovendo il ricorso a schemi di aiuto di tipo misto, sempre più fondati sul credito agevolato, la riforma mira anche a rafforzare i rapporti tra banche e imprese soprattutto nel Mezzogiorno, cogliendo alcuni timidi segnali che sembrerebbero indicare una tendenza all'aumento del livello di finanziarizzazione dell'economia meridionale.

c. Rafforzamento dell'amministrazione pubblica e della cooperazione istituzionale

Nell'ambito delle politiche regionali di sviluppo, sin dall'avvio della programmazione nel 2000-2006, sono state promosse in più campi azioni di rafforzamento delle capacità delle amministrazioni nei rapporti interistituzionali, nelle responsabilità di governo del territorio, nella gestione dei servizi ai cittadini e alle imprese, che costituiscono una base avanzata di partenza per la nuova programmazione. È stato adottato in modo sistematico un metodo di partenariato istituzionale tra livello centrale, regionale e locale e soggetti economici sociali fondato sulla consultazione tecnica e politica e sull'individuazione condivisa degli obiettivi. È stato avviato tra le due fonti di finanziamento delle politiche regionali (Fondi aggiuntivi nazionali e Fondi Strutturali) un raccordo basato sulla condivisione di regole, criteri di selezione, attività di monitoraggio, che si è consolidato nella programmazione unitaria 2007-2013. Infine, l'attribuzione di maggiori responsabilità ai livelli regionali di governo è stata sostenuta attraverso azioni dirette, mirate al rafforzamento dell'efficienza complessiva del sistema amministrativo e della capacità di programmazione e attuazione delle strutture regionali. Gli obiettivi sono stati perseguiti con una varietà di strumenti anch'essi innovativi nell'utilizzo all'interno della Pubblica amministrazione. Sono stati introdotti e applicati sistemi di condizionalità della spesa, subordinata alla realizzazione di riforme e al completamento di piani; premi e sanzioni finanziarie per incoraggiare il raggiungimento di deter-

¹⁶ Legge 488/1992, Credito di imposta, Patti territoriali, Contratti di programma, Contratti d'area, Imprenditorialità giovanile, Imprenditorialità giovanile nel settore dei servizi, Incentivi a favore dell'autoimpiego (prestito d'onore).

minate performance, sia di natura amministrativa, sia di avanzamento istituzionale e organizzativo; risorse umane e finanziarie dedicate al sostegno dei percorsi di trasformazione e innovazione intrapresi dagli attori responsabili delle politiche.

Nel complesso sono da registrarsi miglioramenti dell'efficienza complessiva del sistema amministrativo e della capacità di programmazione e attuazione delle strutture, il compimento delle basi normative per il governo del territorio, una generale maggiore consapevolezza della necessità e utilità delle attività di valutazione e monitoraggio e dell'introduzione di innovazioni e trasparenza nel funzionamento della Pubblica Amministrazione. Uno sforzo significativo è stato compiuto - anche grazie all'istituzione dei Nuclei di valutazione presso tutte le Amministrazioni coinvolte nelle politiche di sviluppo - per rafforzare la capacità dell'amministrazione pubblica di sostenere processi decisionali informati, attraverso la diffusione di metodi e criteri di selezione dei progetti, valutazione degli interventi e responsabilizzazione dei dirigenti soggetti a sistemi di controllo di gestione e a valutazioni. Si è inoltre incentivata la predisposizione di studi di fattibilità, la costruzione di sistemi di osservazione degli interventi e di migliori statistiche con dettaglio territoriale.

L'insieme delle attività di miglioramento dell'informazione ha fatto sì che il sistema di attori impegnati nel processo di programmazione per il 2007-2013 abbia utilizzato in modo critico e consapevole, molto più di quanto non sia avvenuto nel passato, le conoscenze disponibili.

La strategia 2007-2013

Nel 2006 si è concluso il lungo percorso partenariale fra Amministrazioni centrali e regionali, esponenti del partenariato istituzionale e di quello economico e sociale per la preparazione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (QSN)¹⁷, le cui scelte di fondo sono state anticipate nel DPEF 2007-2011. Nel QSN, sulla base della valutazione dei punti di forza e di debolezza del precedente ciclo dei fondi strutturali e dell'azione di politica regionale nazionale, si determinano scelte rilevanti, anche in discontinuità con l'esperienza precedente, che riguardano in particolare:

- l'unitarietà programmatica della politica regionale nazionale e comunitaria e la conseguente "settennalizzazione" complessiva della programmazione finanziaria;
- l'individuazione delle priorità per l'orientamento delle scelte operative da realizzarsi con modalità coerenti e integrate tra livelli di governo e strumenti di intervento;
- l'indicazione di alcuni obiettivi vincolanti di servizio ai cittadini per il Mezzogiorno.

La proposta strategica contenuta nel QSN¹⁸ e gli orientamenti operativi che a essa si accompagnano costituiscono il primo decisivo passo per la costruzione di una

¹⁷ Il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, approvato il 22 dicembre 2006 da parte del Cipe e trasmesso nella stessa data alla Commissione europea, è disponibile all'indirizzo <http://www.dps.tesoro.it/qsn/qsn.asp>.

¹⁸ Il Quadro di riferimento strategico nazionale è previsto dall'art. 27 del Regolamento generale CE 1083/2006 quale documento di strategia di indirizzo per l'utilizzo dei Fondi Strutturali Comunitari per il ciclo di programmazione 2007-2013 lasciando agli Stati membri l'opzione di utilizzarlo, in modo più o meno pregnante, quale inquadramento più generale della politica regionale. L'Italia ha pertanto deciso, sulla base di un autonomo percorso di definizione delle modalità più appropriate di impostazione della propria politica regionale, di utilizzare appieno l'occasione offerta dalla necessaria predisposizione di tale quadro strategico per dare avvio formale all'unificazione programmatica dell'intervento aggiuntivo per lo sviluppo.

vera *politica regionale unitaria e coerente*. La disponibilità di un quadro finanziario unitario per l'intervento aggiuntivo della politica regionale, insieme a una definizione esaustiva dei contenuti e delle ambizioni della politica stessa, aggiunge infatti alle diverse e separate responsabilità per singoli strumenti, una più chiara responsabilità complessiva sugli obiettivi dei programmi unitari in capo a ciascuna amministrazione (centrale o regionale). Si è già proceduto in questa direzione dando più certezza dei finanziamenti complessivi attraverso una maggiore coerenza degli impegni di bilancio preliminari all'assegnazione dei finanziamenti. La scelta di "unificazione" della programmazione ha trovato riscontro nella Legge finanziaria per l'anno 2007 che ha allineato l'appostamento di bilancio sul FAS¹⁹ a quello previsto dal bilancio comunitario per i Fondi strutturali. La "settennalizzazione" dell'impegno di bilancio a valere sul FAS consente di armonizzare la programmazione delle risorse nazionali con quella - appunto settennale - delle risorse comunitarie, cercando di favorire progetti di investimento di più lungo termine e strategie specifiche di maggior respiro.

Le linee strategiche contenute nel QSN, volte a coniugare la politica di coesione con gli obiettivi di innovazione e competitività della strategia di Lisbona, indirizzano la politica regionale:

- a) ad agire attraverso la produzione di beni pubblici e di rete;
- b) ad integrare il livello locale, per promuovere l'intermediazione delle conoscenze necessarie alla produzione di quei beni, con il livello centrale, per sfruttare saperi globali ed esternalità e per dare credibilità al governo dei processi;
- c) a dare enfasi alla promozione dei processi di innovazione e di accumulazione delle conoscenze che appaiono, al contempo, tra i maggiori fattori di successo nella competizione globale e potenziali leve per la coesione sociale.

Quanto alle finalità specifiche a favore delle quali le risorse saranno impegnate, nel QSN vengono evidenziati quattro *Macro-obiettivi* e dieci *Priorità tematiche*²⁰. Le Priorità sono rivolte al miglioramento degli standard di vita dei cittadini e a obiettivi di produttività, competitività e innovazione da perseguire in tutto il Paese. Si declinano con intensità e modalità differenziate - in relazione alle diverse potenzialità, fabbisogni e risorse disponibili - fra le due macroaree geografiche del Paese, Centro-Nord e Mezzogiorno (che permangono quale riferimento prioritario per la politica regionale nazionale in molti ambiti) e fra gli Obiettivi comunitari di riferimento per il 2007-2013 "Convergenza"²¹ e "Competitività regionale e occupazione"²².

¹⁹ Il fondo FAS è stato rifinanziato dalla legge 299/2006 (Finanziaria per il 2007) art. 1 - comma 863 e seguenti specificamente "per la realizzazione degli interventi di politica regionale nazionale relativi al periodo di programmazione 2007-2013".

²⁰ La proposta strategica è contenuta in dettaglio nel capitolo III - Obiettivi e Priorità del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 disponibile all'indirizzo <http://www.dps.tesoro.it/qsn/qsn.asp>.

²¹ L'aggregato territoriale dell'obiettivo "Convergenza" (regioni con un Pil procapite al di sotto del 75 per cento della media UE25) si riferisce per l'Italia alle quattro regioni Campania, Puglia, Calabria, Sicilia e alla Basilicata in regime di sostegno transitorio (phasing-out).

²² L'Obiettivo "Competitività regionale e Occupazione" copre tutte le regioni europee che non ricadono nell'Obiettivo "Convergenza" e presenta per il ciclo dei Fondi Strutturali 2007-2013 la rilevante novità, rispetto al precedente Obiettivo 2 del ciclo 2000-2006, di non essere "zonizzato ex ante", lasciando alla programmazione di dettaglio operativo il compito di definire modalità e localizzazione dell'intervento sul territorio regionale. Per l'Italia si riferisce alle due province autonome di Trento e di Bolzano, alle regioni Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Liguria, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo, Molise e alla Sardegna in regime di sostegno transitorio (phasing-in).

Per ciascuna Priorità, a salvaguardia della necessaria addizionalità strategica della politica regionale, è stata identificata la modalità di integrazione con la politica ordinaria.

Il programma di investimenti per lo sviluppo che prende le mosse con il QSN è di notevole entità: gli interventi previsti sono pari a quasi 123 miliardi di euro, di cui 28,8 di risorse comunitarie, 64,4 di risorse FAS e 29,5 miliardi di cofinanziamento nazionale dei Fondi Strutturali. Oltre 100 miliardi sono destinati alle regioni del Mezzogiorno²³. In ragione della maggiore dimensione delle risorse finanziarie mobilitate per l'area e dell'opportunità - condivisa dalle Regioni del Mezzogiorno - di delineare, già nella fase di impostazione strategica, obiettivi e temi sui quali pianificare azioni e strumenti di intervento comuni, è stata definita un'allocatione programmatica delle risorse per le dieci Priorità, di orientamento alle scelte di programmazione operativa e funzionale alla verifica di coerenza delle stesse con gli obiettivi esplicitati nel QSN (cfr. Tavola 1).

La parte prevalente della strategia sarà attuata attraverso programmi regionali, una parte della programmazione si realizzerà però anche attraverso programmi nazionali (finanziati sia dai Fondi strutturali, sia dal FAS²⁴). Tali programmi negli ambiti dell'Istruzione, Ricerca e competitività, Sicurezza, Reti per la mobilità, Governance e azioni di sistema, saranno affidati alla titolarità di una amministrazione centrale. Essa si confronterà in forma privilegiata e in modo stabile e continuativo con le responsabilità regionali, sia in fase di definizione dei programmi, sia in fase di attuazione degli stessi. Accanto al rafforzamento della cooperazione tra Centro e Regioni, è apparso necessario rafforzare la pratica di cooperazione interregionale in materia di energie rinnovabili e risparmio energetico e per azioni di rilievo per gli attrattori culturali e naturali del Mezzogiorno a fini di incremento dei flussi turistici.

Inoltre la proposta programmatica condivisa sposta non di poco il peso della gestione delle risorse dal livello centrale a quello regionale. Considerando l'allocatione programmatica per la totalità delle risorse (comunitarie, di cofinanziamento e nazionali del FAS) a seconda della titolarità diretta della responsabilità della programmazione si raggiunge, nel Mezzogiorno, un rapporto pari a circa il 39 per cento delle risorse a titolarità del Centro e il 61 per cento a titolarità delle Regioni. Si tratta di una scelta strategica che va nel senso di rafforzare ulteriormente l'assunzione di responsabilità da parte del livello regionale, che deve necessariamente essere accompagnata da un conseguente impegno a irrobustire e rendere più efficaci le modalità di cooperazione, di dialogo e di sostegno reciproco tra i diversi livelli di Governo.

Nella maggiore consapevolezza acquisita sui tempi molto lunghi necessari all'ottenimento di risultati generali sullo sviluppo, si è condivisa la scelta di orientare maggiormente la politica regionale a contribuire, in tempi prestabiliti, a obiettivi concreti (in termini di servizio reso dalle politiche) innanzitutto per i cittadini e, in generale, per gli attori privati. In particolare per il Mezzogiorno, il QSN mira a rimuovere la persistente difficoltà a offrire servizi collettivi in ambiti essenziali per la

²³ Una notevole concentrazione di risorse è in particolare destinata alle regioni che permangono, in ragione di un Pil procapite significativamente inferiore alla media UE25, nell'Obiettivo "Convergenza" della prossima politica di coesione comunitaria: Campania, Calabria, Puglia, Sicilia e Basilicata (in regime di sostegno transitorio).

²⁴ I programmi nazionali (PON) potranno disporre di risorse dei Fondi strutturali per le regioni dell'Obiettivo Convergenza, mentre le risorse FAS consentiranno di attuare interventi diretti alle stesse priorità con riferimento all'intera area del Mezzogiorno.

Tavola 1 - MACRO-OBIETTIVI, PRIORITA' E ALLOCAZIONE PROGRAMMATICA DELLE NUOVE RISORSE DELLA POLITICA REGIONALE UNITARIA 2007-2013 NEL MEZZOGIORNO¹

Macro-Obiettivi	Priorità tematiche con indirizzi strategici e operativi	MEZZOGIORNO allocazione programmatica della politica regionale nazionale e comunitaria (composizione percentuale)
Sviluppare i circuiti della conoscenza	1 Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane <i>di cui: istruzione</i>	9,0 5,0
	2 Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca dell'innovazione per la competitività	14,0
Accrescere la qualità della sicurezza e l'inclusione soci nei territori	3 Energia e ambiente: uso sostenibile ed efficiente delle risorse per lo sviluppo <i>di cui: energia rinnovabile e risparmio energetico (interreg.)</i>	15,8 2,8
	4 Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale <i>di cui: sicurezza (PON)</i>	8,8 1,4
Potenziare le filiere produttive servizi e la concorrenza	5 Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo <i>di cui: attrattori culturali, naturali e turismo (interreg.)</i>	9,0 2,3
	6 Reti e collegamenti per la mobilità	17,0
	7 Competitività dei sistemi produttivi e occupazione	16,0
Internazionalizzare e modernizzare	8 Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani	7,2
	9 Apertura internazionale e attrazione di investimenti consumi e risorse	1,2
	10 Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali e efficaci	2,0
Totale		100,0

¹ L'allocazione programmatica considera il complesso delle nuove risorse, sia del FAS (al netto della riserva), sia dei Fondi comunitari (inclusivi di una stima del cofinanziamento nazionale).

qualità della vita e l'uguaglianza delle opportunità dei cittadini e per la convenienza a investire delle imprese. A tal fine vengono esplicitamente individuati alcuni obiettivi che appaiono significativi sia per valutare l'effettiva capacità di cambiamento delle condizioni di vita e benessere nei territori interessati, sia la necessaria capacità di integrazione virtuosa tra politica regionale e politiche ordinarie.

Il raggiungimento di standard adeguati nella raccolta differenziata dei rifiuti, nella corretta gestione delle risorse idriche, nella disponibilità di asili nido, di servizi di assistenza alla popolazione anziana, nella qualità dell'istruzione - ambiti ancora caratterizzati da dimensioni inaccettabili di inefficienza e di divario rispetto agli standard nazionali ed europei - rappresenta il parametro con cui potrà essere giudicata non solo

l'efficacia delle politiche di coesione ma la capacità dell'azione politica e amministrativa di migliorare gli standard di vita nelle regioni del Sud. Sono infatti servizi essenziali per la qualità della vita dei cittadini, l'attrattività dei territori e la convenienza a investire delle imprese e che contribuiscono a connotare un'area come più o meno sviluppata.

Per il successo di tale iniziativa è necessario assicurare l'assunzione di responsabilità e il contributo operativo di tutti gli attori a livello centrale nazionale e locale, nonché il concorso di scelte coerenti e complementari della politica ordinaria regionale e di settore.

Per il prossimo ciclo di programmazione si punta a sviluppare i progressi conseguiti nel partenariato istituzionale condividendo priorità, obiettivi, e strumenti di *policy* tra governo centrale e governi regionali e locali, e con i soggetti portatori degli interessi economici e sociali presenti sul territorio.

Tale assetto della politica regionale unitaria, comunitaria e nazionale, richiede una consistente attività di coordinamento della programmazione e degli interventi a livello centrale, regionale e locale che deve dispiegarsi a tutti i livelli coinvolti nella programmazione e gestione degli interventi. In presenza di una più forte responsabilizzazione, è indispensabile che le Amministrazioni regionali e centrali si attrezzino, ancora più di quanto non sia avvenuto sinora, per acquisire maggiori competenze specialistiche per rafforzare le capacità di progettazione e attuazione degli interventi, per migliorare la capacità di analisi, di utilizzo di informazioni, di lettura critica delle valutazioni sulle *policy* in corso.

La strategia delineata nel QSN per quanto riguarda le nuove risorse assegnate è diretta a consentire risultati di crescita maggiore e più stabile nel medio periodo. Tuttavia, le acquisizioni di consapevolezza che si sono prodotte nel percorso della costruzione del QSN devono poter servire a meglio orientare le decisioni attuative e le pratiche organizzative che riguardano gli interventi della politica regionale già in corso. Gli stessi impegni di aggiuntività finanziaria presentati nel quadro finanziario unico riguardano, nei prossimi anni, largamente la spesa relativa a risorse assegnate negli anni pregressi. In tale prospettiva, il rinnovarsi degli obblighi formali di addizionalità della spesa pubblica nazionale rispetto al contributo dei fondi comunitari per l'Obiettivo Convergenza, che il QSN presenta in relazione agli anni coperti dal prossimo ciclo 2007-2013²⁵, impongono di coniugare l'impegno per la nuova strategia con quello per il completamento delle azioni collegate alle politiche definite per il 2000-2006. Le prospettive dei territori e la stessa possibilità della nuova strategia di innescare percorsi di crescita più virtuosi molto dipenderanno non solo da quanto rapidamente verranno realizzate nuove azioni in grado di fornire una intensa iniezione di ricerca, tecnologia e innovazione in tutta l'economia, e in particolare nel Mezzogiorno, ma anche da quanto saranno curati e portati a compimento in tempi utili gli interventi programmati in questi ultimi anni.

²⁵ Si veda il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 - capitolo V.